

# Las Ordenanzas del Plan General de Alineaciones de Pamplona de 1957

(The 1957 Pamplona General Alignment Plan Bylaws)

Alli Aranguren, Juan C.

Univ. Pública de Navarra. Fac. de CC. Jurídicas. Dpto. Derecho Público. Campus de Arrosadia s/n. 31006 Pamplona-Iruña

BIBLID [1136-6834 (2009), 36; 291-307]

Recep.: 07.01.2009

Acep.: 23.07.2009

*Las Ordenanzas del Plan General de Alineaciones de Pamplona de 1957 fueron el instrumento normativo de sus determinaciones sobre zonificación, régimen de la edificación y de las actividades industriales, condiciones volumétricas y estéticas. Constituyen un documento que intermedio entre los Planes de ensanche del siglo XIX y los Planes Generales de Ordenación de la Ley del Suelo de 1956.*

*Palabras Clave:* Ordenanzas. Alineaciones. Régimen de uso del suelo y edificación.

*1957ko Iruñeko Lerrokatzen Plan Orokorreko Ordenantzak araubide tresna izan zen hainbat alorretan, hala nola zonakatzeara, eraikuntza eta industria jardueretako erregimena, baldintza bolumetrikoak eta estetikoak. Ordenantza horiek bitarteko dokumentua izan zen XIX. mendeko Zabalgune Planen eta 1956ko Lurzoruaren Legeari zegozkion Antolamendurako Plan Nagusien artean.*

*Giltza-Hitzak:* Ordenantzak. Lerrokatzenak. Lurzoruaren erabilera eta eraikuntza erregimena.

*Les Ordonnances du Plan Général d'Alignements de Pampelune de 1957 furent l'instrument normatif de ses déterminations sur la zonification, le régime de l'édification et des activités industrielles, conditions volumétriques et esthétiques. Elles constituent un document qui intervient entre les Plans d'expansion du XIXème siècle et les Plans Généraux de réglementation de la Loi du Sol de 1956.*

*Mots Clé :* Ordonnances. Alignements. Régime d'utilisation du sol et édification.

## 1. EL PLAN GENERAL DE ALINEACIONES DE 1957

### 1.1. I y II Ensanches

En el último tercio del siglo XIX la ciudad de Pamplona vivió con preocupación el incremento de su población y densidad, así como los problemas de higiene y salubridad pública de sus viviendas<sup>1</sup>. Diversos estudios recomendaron iniciar el ensanche de la población para disponer de suelo con el fin de construir nuevas viviendas, superando el corsé que representaba el recinto amurallado.

La propuesta que en 1887 realizó don Serafín Mata trató de disponer de suelo sin romper las murallas, ocupando la zona militar situada entre la ciudadela y la ciudad, con el derribo de los baluartes de la Victoria y San Antón y la ocupación de 22.736 m<sup>2</sup>. Fue autorizado por Decreto-Ley de 22 de agosto de 1888 y se inició en abril de 1889. En este espacio se construyó el I Ensanche en seis manzanas cerradas en ordenación ortogonal, que en parte se destinaron a viviendas de lujo para la alta burguesía. En ese espacio se construyeron entre 1900 y 1910 la Alhóndiga, la nueva Audiencia, dos conventos y nuevos cuarteles.

Para atender a la demanda de vivienda se estudió y aprobó un nuevo ensanche en la parte baja de la ciudad, término de la Rochapea, que fue aprobado por Real Orden de 23 de febrero de 1900. Constituía una zona al Norte, dominada de vistas y fuego desde la plaza y del fuerte del monte Ezkaba, en la que se previó un trazado en manzana cerrada con viales orientados de Norte a Sur. Al mismo tiempo se impedía cualquier otro crecimiento de la ciudad por la meseta hacia el Sur “mientras no se modifique el recinto de la plaza”. No se llevó a cabo porque la ciudad aspiraba al desarrollo en la meseta hacia el Sur, que se mantuvo como zona rural y de huertas con alguna edificación aislada limitada por su consideración de zona polémica.

La insuficiencia del espacio urbano para construir viviendas y dotar de servicios provocó la salida al exterior de las murallas de la prisión, el hospital y maternidad, el hospital psiquiátrico, el matadero y la incipiente industria, iniciando un proceso de expansión exterior en el entorno de la estación del ferrocarril y de viviendas unifamiliares de tipo rural en las proximidades de algunas vías de comunicación.

El derribo de las murallas y la expansión urbana hacia el Sur fue objeto de un proyecto de 1909, que preveía la ampliación de las murallas hasta el final de la meseta, con una amplia zona de crecimiento. Por Real Orden de 1 de mayo de 1911 el Ramo de Guerra cedió al Ayuntamiento los terrenos de los glasis, fosos y murallas y autorizó el derribo del lienzo sur desde la ciudadela hasta la Ripa de Beloso. Con esta medida se abrió el espacio del II Ensanche, al que se aplicó el régimen de la Ley de 18 de marzo de 1895.

El incumplimiento del concesionario provocó que el Ayuntamiento solicitara un nuevo régimen para el ensanche que le fue concedido por la Ley de 7 de ene-

---

1. LIZARRAGA, E., *Catecismo del Ensanche*. Pamplona: Imprenta Aramburu, 1911.

ro de 1915. Este año se inició el derribo de las murallas que duró hasta 1921. El Proyecto de Ensanche se aprobó por Real Orden de 26 de mayo de 1920, junto con el expediente expropiatorio y las tasaciones de precios. Este proyecto incluyó 220.000 m<sup>2</sup> procedentes de las murallas y fortificaciones y 880.000 de propiedad particular. Para el desarrollo de la edificación se aprobaron por el Ayuntamiento en sesión de 15 de octubre de 1920 las Ordenanzas de Construcción del II Ensanche<sup>2</sup>. Además de elementos propios de las condiciones constructivas e higiénicas, se estableció el régimen de las alturas de los edificios en función de la anchura de las calles previstas en el Plan: en las calles de más de 20 m. una altura máxima de 21 m., y en las de menos de 20 m. la altura máxima de 16 m<sup>3</sup>.

El desarrollo de la urbanización y edificación del II Ensanche permitió al Ayuntamiento atender las necesidades de suelo y vivienda durante un largo periodo que culminó en los años sesenta del siglo XX. La ciudad había ido creciendo sobre los ejes de comunicación más importantes como las carreteras de Zaragoza, Estella y Guipúzcoa, lo que llevó al Ayuntamiento a aprobar en 1939 unas Ordenanzas de construcción para los barrios extramurales, “en una zona de 250 m. desde la muralla y 100 m. desde los límites del ensanche, para construir exclusivamente chalets”. En 1940 otras para la construcción en algunas calles de zona Norte, barrios de la Rochapea, Errotazar, Capuchinos y San Jorge. En los años 1949, 1953 y 1955 lo fueron para la Rochapea, Milagrosa y Chantrea.

## 1.2. El III Ensanche

Como desarrollo del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 se dictó el Reglamento de Obras, Bienes y Servicios que, en la parte relativa a las obras, contenía disposiciones urbanísticas que estuvieron vigentes hasta la Ley del Suelo de 1956. El Reglamento consolidó la perspectiva sanitaria e higienista del urbanismo y reconoció a los municipios competencia sobre la ordenación urbana, aunque la obligación de planificar sólo alcanzaba a los de más de 10.000 habitantes que, en el periodo 1910-1920, hubieran tenido un incremento de población de más del 20%. Aportó el concepto de “zonificación” (Art. 8) como especialización de zonas por usos y estándares urbanísticos mínimos, como reglas sobre espacios libres y zonas verdes, patios comunes de manzana y proporción mínima según las alturas; anchuras mínimas y pendientes máximas de las calles, con la definición de la altura máxima de la edificación.

Tras la guerra civil se planteó el Ayuntamiento algunas operaciones de reforma interior en el casco histórico. En 1940 Don Víctor Eusa diseñó una impor-

---

2. Les precedieron en el siglo XVIII las Nuevas Ordenanzas de Edificios de 1786; en el siglo XIX las Ordenanzas de Edificios de 1846 y 1859, las Ordenanzas de Construcción de 1890, y las Ordenanzas de Policía urbana de 1898.

3. Se modificaron sus artículos 14 y 1 por acuerdos plenarios de 8 de abril y 2 de septiembre de 1921. Las Ordenanzas de Higiene y Sanidad de 14 de octubre de 1939 regularon las condiciones higiénicas de las viviendas.

tante remodelación del entorno de la Casa Consistorial para ampliar la plaza y sus accesos con el derribo de varios edificios, así como parte importante del burgo de San Cernin y la población de San Nicolás con el fin de ampliar sus calles y hacer más permeable el casco histórico hacia el Paseo de Sarasate y el II Ensanche. En 1944 el arquitecto Don Eugenio Arraiza estudió una mejora de las alineaciones de las calles Descalzos, Jarauta y Eslava, así como de la Plaza Consistorial y del edificio del Ayuntamiento. En 1947 el arquitecto municipal Don Francisco Garraus estudió otra operación de reforma de alineaciones y derribo de edificios en el espacio de la misma plaza y de sus alrededores.

En 1945 el Ayuntamiento encargó a los arquitectos señores Blein y Bidagor y al Colegio Vasco-Navarro de Arquitectos la elaboración de estudios, que se recogieron en la obra “Informes sobre la ordenación urbanística de Pamplona en sus barrios”. En todos ellos se aconsejó seguir ocupando la meseta hacia el Noroeste, en los términos de San Juan, Iturrama y Abejeras, que configurarían el III Ensanche, al mismo tiempo que se ordenaban las zonas periféricas en los usos industriales y de servicios. Estas propuestas fueron criticadas por el geógrafo Don Leoncio Urabayen, quien defendió el desarrollo por el llano de la parte baja de la ciudad hacia el Norte, entre el río Arga y el monte de Ezkaba o San Cristóbal.

En 1947 el Ayuntamiento inició los estudios para actuar con tiempo suficiente a la vista de las demoras sufridas en el proceso de ordenación y expropiación del II Ensanche, actuando sobre la meseta, con tipología de manzana cerrada, excluyendo el sistema de expropiación salvo para los viales y servicios, previendo el pago de contribuciones especiales y del impuesto de plusvalía.

La elaboración de un Plan para el III Ensanche a desarrollar en la parte noroeste de la meseta, términos de San Juan e Iturrama, se planteó en 1952 una vez constatado el desarrollo de la construcción en el II Ensanche y el incremento de edificación anárquica en la meseta de San Juan, que exigía “un Plan completo de alineaciones y rasantes que sirvieran de base a una posterior y completa urbanización”. Las ideas básicas de esta nueva ordenación partían del viario existente (carretera de Estella-Logroño y camino de San Juan) incorporando como eje viario la caja de un ferrocarril de vía estrecha. Este nuevo núcleo de unos 45.000 habitantes tendría “vida propia separado de Pamplona por la Ciudadela y los Jardines de la Taconera y unido a ella por el puente del mismo nombre”. Se diseñó con la tipología de manzana cerrada propia de los dos ensanches anteriores, con una gran plaza central y dotaciones de mercado, oficina municipal, parroquia y escuelas públicas.

### **1.3. El Plan General**

En el periodo posterior a la guerra civil se estableció una doble regulación. Por una parte, se mantuvo la competencia local sobre la materia en la legislación local, desde las Bases de 1945, a los Textos articulados de 1950 y 1955.

Por otra, mediante la legislación específica que fue la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, que configuró la competencia local compartida con órganos de la Administración estatal en funciones de dirección y control.

La Ley de Régimen Local estableció como primera competencia municipal la “gestión urbanística en general, saneamiento, reforma interior, y ensanche de las poblaciones; vías públicas, urbanas y rurales; viviendas; parques y jardines; campos de deportes” (Art. 101.2.a). Las obras de “urbanización” fueron la esencia de las municipales, que diferenciaban las de reforma interior de poblaciones, ensanche, extensión y saneamiento (Arts. 129 y 130). Se consagró el “Plan General de urbanización” como instrumento de ordenación total del territorio local, obligatorio para todos los municipios (Art. 134 LRL), que superó la concepción limitada del ensanche, la extensión o la reforma interior.

Los informes emitidos en 1945 sentaron las bases del futuro Plan General, cuya redacción fue encomendada a la Jefatura Nacional de Urbanismo por acuerdo municipal de 9 de febrero de 1953, conforme a la legislación de régimen local entonces vigente. En el informe del Colegio de Arquitectos se expusieron criterios, incluso con representación gráfica de la zonificación propia de un Plan General. En el informe de los señores Blein y Bidagor se contenían los elementos y propuestas fundamentales de Plan posterior que redactó este último desde la Jefatura Nacional de Urbanismo del Ministerio de la Gobernación. Se plasmó casi íntegramente en las determinaciones del Plan General de 1957 sobre zonificación, uso del suelo y elementos determinantes de la ordenación. A veces se partió de los planos de alineaciones que, completados con un plano de zonificación, fueron calificados de Plan General.

El marco legal había superado la época de los ensanches, sustituyéndolos por el Plan General de Ordenación Urbana, lo que llevó al Ayuntamiento de Pamplona a acordar en sesión de 9 de febrero de 1953 la redacción de un Plan General “en cuyo estudio se incluye el llamado III Ensanche”. Su ámbito fue todo el término municipal detallando la ordenación de algunos ámbitos espaciales para hacer posible actuaciones inmediatas.

### **1.3.1. Tramitación**

El Proyecto de Plan General fue redactado por don Pedro Bidagor y aprobado inicialmente por el Ayuntamiento de Pamplona en sesión de 3 de febrero de 1955 y sometido a información pública durante un plazo de más de seis meses. Se formularon muy pocas alegaciones, una de las cuales solicitaba la supresión de la zona de ciudad jardín prevista al Sur y la de la Cámara de Comercio que rechazaba San Juan como espacio para el III Ensanche proponiendo que se llevara a cabo hacia el Sur. La aprobación provisional con algunas modificaciones se acordó en sesión del Ayuntamiento de 20 de enero de 1956 y la definitiva se otorgó por la Comisión Central de Urbanismo el 18 de enero de 1957, publicada en el BOE de 3 de febrero de 1957.

### 1.3.2. Documentos

La documentación oficial con diligencia como tramitada y aprobada está formada por la Memoria, las Ordenanzas, un plano de zonificación, otro de “urbanización proyectada” y un conjunto de “planos de alineaciones” de la red viaria<sup>4</sup>. Existe un plano de “relación de la ciudad con la comarca y otro del casco histórico y del II Ensanche que no aparecen diligenciados y pudieron formar parte de una información urbanística previa.

La Memoria recoge en catorce folios los criterios y tratamiento de la delimitación, los accesos, la ordenación ferroviaria, la zonificación, la organización, el sistema de espacios libres, la reforma interior, la ordenación de la comarca y las ordenanzas reguladoras de la edificación. Es muy genérica e inteligible si se pone en relación con el informe del señor Bidagor, que es más preciso en cuanto a la zonificación y usos del suelo, desde la concepción organicista que le caracterizó<sup>5</sup>.

## 2. LAS ORDENANZAS DEL PLAN GENERAL DE ALINEACIONES

En su preámbulo se definen “como complemento del Plan General de Ordenación para su aplicación a este Plan y a los Proyectos parciales de alineaciones que forman parte del mismo”<sup>6</sup>.

Su concepción es más próxima a la de los Planes de Ensanche y alineaciones que a la de los Planes Generales, que se impusieron con la Ley del Suelo de 1956, dentro de cuya vigencia se aprobaron definitivamente y rigieron. Su redacción en el marco de la legislación anterior dio lugar a que tuvieran aspectos contrarios al nuevo régimen del suelo y la ordenación urbana de la Ley de 1956, particularmente en lo relativo al régimen del planeamiento, de la parcelación y la reparcelación. Por otra parte, mientras se culminaba la edificación del II Ensanche se siguieron aplicando sus Ordenanzas propias.

Están formadas por trescientos ocho artículos, un índice y dos anejos sobre las condiciones de volumen y de uso<sup>7</sup>. Su índice se integra por un preámbulo y los siguientes títulos, capítulos y apartados:

---

4. Por Real Orden de 19 de diciembre de 1859 se dictó la Instrucción para la ejecución de los planos de alineaciones.

5. TERÁN, F. de, *Planeamiento urbano en la España contemporánea*. Barcelona: Gustavo Gilí, 1978, p. 272.

6. El Diccionario de la Administración española de Alcubilla definió las Ordenanzas municipales como “las disposiciones que se refieren al ramo de alineación de calles, limpieza, ornato y cuantas disposiciones tienen relación con las reglas de buen orden, seguridad y comodidad de los moradores y tránsito público”.

7. Edición del Ayuntamiento de Pamplona de 1957, con diligencia del señor Secretario sobre su aprobación por el Ayuntamiento y la Comisión Central de Sanidad Local, firmada el 1 de agosto de 1957.

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR.- DEFINICIONES

TÍTULO I.- ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN

Capítulo I.- División en zonas

Capítulo II.- Ordenanzas de volumen de la Edificación cerrada

Capítulo III.- Ordenación de volumen de la Edificación abierta

Capítulo V.- Ordenación de volumen de la edificación en Ciudad-Jardín

Capítulo VI.- Ordenación de volumen de la Edificación mixta

Capítulo VII.- Ordenación de la edificación en Grandes Fincas

Capítulo VIII.- Ordenación estética

Capítulo IX.- Ordenación de las zonas de acceso y protección del paisaje

Capítulo X.- Ordenanza de la tolerancia industrial

Capítulo XI.- Ordenanza industrial

Apartado I.- Categorías industriales

Apartado II.- Categorías correspondientes a las diversas áreas

Apartado III.- Condiciones Generales de los edificios industriales

TÍTULO II.-CONDICIONES GENERALES DE LA EDIFICACIÓN

Capítulo I.- Condiciones higiénicas

Capítulo II.- Condiciones constructivas

Capítulo III.- Instalaciones sanitarias

TÍTULO III.- URBANIZACIÓN

Capítulo I.- Alineaciones y rasantes

Capítulo II.- Solares

Capítulo III.- Parcelación y reparcelación

Capítulo IV.- Apertura de calles

TÍTULO IV.- TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES

Capítulo I.- Expedientes de obras

Apartado I.- Disposiciones generales

Apartado II.- Obras de nueva planta

Apartado III.- Obras de reforma

Apartado IV.- Obras menores

Apartado V.- Obras de conservación, ruina, apeo y demolición

Apartado VI.- Pequeñas construcciones

Apartado VII.- Vallas y andamios

Apartado VIII.- Responsabilidad y garantías

TÍTULO V.- ORDENACIÓN DE LAS ZONAS EXTERIORES

TÍTULO VI. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Regulan las condiciones de la edificación en sus aspectos volumétricos, constructivos, higiénicos y sanitarios, así como el proceso de urbanización referido a las obras, al establecimiento de alineaciones y rasantes, solares, parcelaciones, reparcelaciones y apertura de calles. Respecto a la tramitación de expedientes establece el procedimiento para las obras generales, de nueva planta, reforma, obras menores, ruinas, apeos, etc., así como las responsabilidades y garantías. Finalmente, regula las llamadas zonas exteriores a las áreas zonificadas estableciendo sus condiciones de uso y construcción.

## **2.1. Título preliminar. Definiciones**

Establece las definiciones de los conceptos más importantes que utiliza, como las referidas a las alineaciones (actual, oficial, de fachadas, interior o de patio de manzana), el retranqueo, las plantas baja e inferior, las habitaciones vivideras, los tipos de vivienda (unifamiliar, colectiva y exterior), los cuerpos volados, la altura de la edificación, la situación y categoría de la industria.

## **2.2. La ordenación de la edificación (Tít. I)**

Se diferencia la “ordenación” del suelo para la edificación (Tít. I) de sus “condiciones generales” (Tít. II). En el primero se establece el régimen de las zonas y las condiciones “particulares especiales” aplicables a las perfiladas en los planos de zonificación, incluyendo el régimen de usos del suelo y las condiciones de volumen (alturas, salientes, vuelos y patios). A esas condiciones específicas de la zonificación y las edificaciones que configuran el espacio urbano, se añaden las condiciones generales higiénicas y constructivas, y las instalaciones sanitarias de los edificios.

Las zonas delimitadas en el plano están enumeradas en el artículo 1, que se explican en la Memoria. Las Ordenanzas no sólo tienen una función normativa, sino también descriptiva. Las zonas se dividen en subzonas, en función de la morfología e intensidad de la edificación y uso del suelo, frente a lo que actualmente es habitual en el planeamiento, que lo hace sobre el último criterio, dentro del cual se distinguen las tipologías de la edificación por su morfología:

1. Edificación cerrada: integrada por el Casco antiguo, el Ensanche y la Edificación semi-abierta.



2. Edificación abierta.
3. Edificación baja.
4. Ciudad-Jardín.
5. Zonas industriales y de tolerancia.

Como zonas de “carácter específico” menciona las “Zonas Mixtas” por la combinación del régimen de algunas zonas anteriores, que se recogen en el plano de zonificación. Combinación de regímenes que se aplica a las zonas de acceso y protección de paisaje.

### **2.2.1. Edificación cerrada**

Está integrada por el Casco antiguo, los Ensanches y la Edificación semi-abierta, que comprende la mayor parte de las áreas zonificadas, tanto por estar consolidadas por la edificación (Casco, I y II Ensanche), como por su previsión ordenadora que responde a un modelo histórico superado por el concepto racionalista del bloque aislado propio de la edificación abierta. El régimen de volúmenes es el más detallado y el de referencia para otras zonas en cuanto a la altura de los edificios (Anejo I y Arts. 12-26), entrantes, salientes y vuelos (Arts. 27-40) y vuelos (Arts. 41-51).

#### **A) Casco histórico**

El artículo 2 de las Ordenanzas lo describe y establece el régimen general de sus edificaciones:

comprende el perímetro delimitado por la primera Ronda de la Ciudad, abarcando la edificación existente, con la característica principal de carecer de hecho de patios de manzana lo que, como consecuencia, permite un aprovechamiento total de cada parcela con solo ajustarse a las alturas correspondientes en relación con el ancho de las calles; a las dimensiones de patios y al criterio señalado para los voladizos [...],

que concreta en el Anejo I. Respeta los patios existentes y limita la construcción. En el Anejo II se detallan las condiciones de los garajes particulares, colectivos bajo vivienda y colectivos en patios de manzanas, los talleres y las de composición.

Prevé la delimitación de subzonas para

los sectores de interés histórico-artístico que se relacionan con los itinerarios principales y con las zonas de influencia de los edificios más representativos, donde se aplicará un criterio de respeto a lo existente y de características de composición para la edificación que pueda surgir o transformarse.

El régimen de ordenación estética contempla una categoría propia de las zonas histórico-artísticas para “conservar el ambiente tradicional de los sectores

más antiguos”. Caben regímenes particulares, fachadas obligatorias, normas de composición y limitaciones especiales (Arts. 84-90).

Regula las condiciones de la edificación pero el plan no prevé actuación alguna directa sobre el mismo, aunque aconseja mejorar las condiciones de salubridad de las calles antiguas con altas edificaciones y la recuperación de la vía de ronda de las murallas, que se instrumentarían a través de planes de reforma interior.

### **B) *Ensanche***

El artículo 2 incluye el I y II ensanches para los que

el concepto de esta Ordenanza implica el señalamiento de alineaciones interiores, en la mayor parte de las manzanas, para dar lugar a patios de manzana, aplicándose en cuanto a alturas, los criterios correspondientes en relación con los anchos de las calles, usos compatibles y criterios de voladizos,

como se recogen en los Anejos I y II. Reflejaba la composición y condiciones existentes, aunque el régimen de altura incrementó el previsto en los planes de los ensanches.

### **C) *Edificación semi-abierta***

Es el modelo de transición entre la edificación cerrada histórica y la moderna edificación abierta. La reguló el artículo 4 con los mismos criterios de volumen, alturas y voladizos del ensanche,

con la única diferencia de ser abiertos o semi-abiertos los patios de manzanas y obligar con ello al cuidado en la composición de las alineaciones interiores de los bloques, ya que ha de ser visible desde muchos puntos de los trazados.

Los Anejos I y II concretan las condiciones de volumen y uso.

La diferencia entre la edificación cerrada en ensanche o en semi-abierta de los artículos 2 y 3 de las Ordenanzas no aparece reflejada en la memoria ni en el plano de zonificación. Esta diferencia entre “ensanche intensivo o semiintensivo”, correspondiendo el primero a los dos ensanches históricos y el segundo a los espacios a los que se asigna, sobre los que se había estudiado la posibilidad de configurar un III Ensanche.

### **2.2.2. Edificación abierta**

Representa el modelo de ciudad de la “Carta de Atenas”, formada por bloques separados con espacios libres intersticiales, con zonas libres y dotaciones que den calidad a las viviendas.

En el plano de zonificación se prevé esta tipología en las zonas de “doble crujía” y de “edificación mixta”. La primera se emplaza al exterior de la zona semiintensiva como un espacio de transición a menores densidades y mejores condiciones sanitarias y estéticas para la edificación residencial. En la edificación mixta se compatibilizan la edificación abierta y la ciudad-jardín (Art. 9) con el mismo fin, dando lugar a una transición que reduce la densidad conforme se aleja del casco histórico y de los primeros ensanches.

La edificación abierta “se desarrolla formando bloques aislados, rodeados de jardín”, en la que

se cuidará del mismo grado de composición en todas las fachadas ya que quedan totalmente visibles desde las calles trazadas, e igualmente habrán de cuidarse los espacios intermedios destinados en parte a espacios verdes como acompañamiento de la edificación (Art. 5).

Se configura por bloques de altura, que no ocupan todo el suelo y sin medianerías al descubierto, conforme a las alineaciones del plan de manzana, que podrán ser de bloques impuestos (Art. 58).

El diseño de la ocupación sería modificable sin alteración del volumen edificable, siempre que se mantenga una superficie libre análoga, la unidad de alturas y revestimiento de las fachadas y no haya perjuicio a tercero.

Se regulan las construcciones por encima de la altura (Art. 54), la correspondencia entre bloques (Art. 55) y el aprovechamiento secundario (Art. 56). En el caso de los bloques impuestos por la ordenación con destino a espacios ajardinados complementarios de la edificación se autorizan cerramientos “que no desvirtúen el criterio general de la zona, permitiéndose al efecto cercas de cerrajería con altura no superior a 1,50 m., complementadas con jardinería y arbustos” (Art. 58.5º). Las alturas de la edificación y demás condiciones volumétricas y de uso están definidas por los Anejos I y II.

### **2.2.3. Edificación baja**

No se define en el artículo 6 por sus características, remitiéndose a las previstas en los Anejos, sino por las zonas de emplazamiento, características constructivas y destino social. Se sitúa al Nordeste y Sur correspondiente a zonas bajas de la ciudad y valles de ríos, con el fin de permitir “el desarrollo de la edificación más modesta de carácter especialmente obrero por su proximidad por una parte a las zonas industriales y por otra parte a las de huerta”, según la Memoria.

Destaca que su altura máxima (15 m.+Ático) es considerablemente inferior a las zonas anteriores, su régimen de volúmenes el de la edificación cerrada (art. 59), se prohíben las chimeneas de ventilación y permiten los patios abiertos a fachada en las condiciones del artículo 61.

#### **2.2.4. Ciudad-Jardín**

Es un tipo de edificación baja (7 m.+Ático o semisótano) previsto para el Sur y Oeste en los grados de edificación en línea, pareada o aislada, con las normas de alturas y voladizos del Anejo I. Detalla el artículo 7 que

dentro de todas estas zonas se establecen los centros cívicos en disposición de plazas que deberán ser objeto de ordenanza de composición a efectos de lograr la conveniente unidad en relación con los edificios públicos previstos en cada uno de ellos.

Es escasa en el plano de zonificación y ocupa zonas de borde de la meseta o en combinación de edificación mixta con abierta.

Fue definido el régimen del volumen por el Anejo I, el artículo 62 limitó la ocupación del suelo al 35% en la edificación en fila, al 30% en la pareada y al 25% en la aislada; el régimen de retranqueos a fachada en el artículo 63 y el de sótanos y semisótanos en el artículo 64.

#### **2.2.5. Zonas industriales y de tolerancia**

##### ***A) Zonas industriales***

El artículo 8 sitúa la zona industrial al Noroeste en contacto con el ferrocarril, la realidad industrial más importante y susceptible de ampliación, con las condiciones de uso y volumen de los Anejos.

La Ordenanza industrial es una de las más desarrolladas. Se definen los tipos de establecimientos (Art. 97) y once grupos industriales (Art. 98). Las categorías industriales (Art. 90) están directamente relacionadas con la ordenación por sus características intrínsecas, su compatibilidad con las que corresponden a las distintas zonas y su ubicación en relación con otros usos (Arts. 102-112). Las condiciones generales de los edificios industriales se remite a la legislación general, que se complementa con normas sobre construcción, instalaciones, medidas preventivas, etc. (Arts. 113-130).

##### ***B) Zonas de tolerancia industrial***

Se rigen por las mismas normas de volumen de las zonas de ensanche y edificación baja, según su situación en el plano de zonificación, con los usos que sean compatibles con el carácter residencial de aquellas. En combinación con edificación baja se previó al Norte del río Arga en torno a la avenida de Villava y término de Trinitarios. Hacia el Noroeste sobre la carretera de Estella en combinación con edificación abierta, para mantener el pequeño núcleo industrial existente en el momento de redacción del Plan, “aunque el futuro desarrollo e instalaciones habrán de cumplir las Ordenanzas redactadas para evitar crear

interferencias o incomodidades con la edificación residencial”. Fue modificada en 1963 al tramitarse el Plan del III Ensanche, sustituyéndola por uso residencial en edificación abierta.

Su ordenación era la propia de la edificación cerrada o baja “en las que se consiente una mayor amplitud en las condiciones de uso de industria, garajes y talleres” (Art. 94). Las condiciones de volumen son las propias de esas zonas, permitiéndose “la construcción de garajes, talleres o almacenes, que ocupen todo o parte de cada parcela, siempre que su volumen no exceda del autorizado en la ordenanza de la zona de que se trate” (Art. 95), con el uso de la cuarta categoría de la ordenación industrial.

### **2.2.6. Zonas Mixtas**

Según el artículo 9 son las “definidas en el plano donde se compatibilizan la edificación abierta y la de Ciudad-Jardín”. Como se ha expuesto, en el plano de zonificación se prevén dos versiones de la “edificación abierta”: la “doble crujía” y la “mixta”, que concreta en su combinación con la Ciudad-Jardín.

Su régimen es el derivado de “la aplicación simultánea de las Ordenanzas de ambas (abierta y ciudad-jardín) con sujeción a los proyectos parciales que se redacten posteriormente”, con el aprovechamiento de volumen y tipo de fachada que fije el Ayuntamiento y los usos del Anejo II (Art. 65). Los retranqueos y separación entre bloques es obligatorio (Art. 66) y posible establecer edificaciones secundarias que no excedan del 10% de la superficie (Art. 67).

### **2.2.7. Zonas verdes y grandes fincas**

El artículo 10 diferenció entre las zonas verdes públicas y privadas. Las primeras, “con exclusivo destino de parque compatible con usos deportivos”, se configuran en el plano de zonificación formando parte de un sistema que detalla la Memoria, integrado por los bordes de río, zonas verdes interiores de barrio y plantaciones lineales en calles.

Las zonas verdes privadas son, a su vez, de dos tipos:

- a) Las complementarias de “un uso deportivo, cultural o de turismo y, por consiguiente, pueden permitirse edificaciones aisladas en la forma y disposición que señale la oportuna Ordenanza”.
- b) Las “grandes fincas”, “en las que se permitirá utilización de tipo residencial con las normas de aprovechamiento indicadas en la Ordenanza correspondiente”. El plano de zonificación la emplazó en el meandro del río, término de Aranzadi, al pie de las murallas, como un espacio de escasa edificabilidad y ocupación en parcelas de grandes dimensiones. La tipología de la ordenación “corresponde a edificación lujosa diseminada

en el campo, con construcción aislada o agrupada de dos en dos” (Art. 70), en las condiciones de volumen del Anejo I (Arts. 71 y 72). Se establecen dos tipos de parcela mínima de 2.000 y 5.000 m<sup>2</sup>, con una ocupación principal máxima del 7% y secundario del 4%, retranqueos y sin medianerías al descubierto (Art. 74); posibles edificaciones pareadas por acuerdo entre los propietarios (Art. 75) y retranqueos de 35 m. de fachada a eje viario, 7 m. Al lindero lateral y 4 m. en las pareadas (Art. 76).

### 2.2.8. Zonas de acceso y protección del paisaje

Por su emplazamiento sistemático afectaría a espacios exteriores a los usos residenciales anteriores, combinando los de menor densidad constructiva y mayores espacios libres al participar del “carácter y condiciones establecidas para la edificación de ciudad-jardín y la de Grandes Fincas”, con aplicación de sus Ordenanzas en las condiciones de parcela mínima, ocupación, altura, retranqueo y estética de los artículos 92 y 93.

### 2.2.9. Zonas exteriores

Como se ha expuesto, el Plan General no se elaboró en el marco de la Ley del Suelo de 1956, por lo que no contiene una clasificación del suelo, que crease las de reserva urbana para absorber futuros crecimientos y aplicase al residual el régimen del suelo rústico (Arts. 62 y 69 LS56). El artículo 299 reguló la “ordenación de las zonas exteriores”, que es el “perímetro exterior al de las zonas urbanas y el de las zonas que posteriormente se vayan aprobando en sucesivos proyectos de urbanización que han de llevar su asimilación a las presentes ordenanzas”. Es un régimen mucho más abierto y flexible que el del artículo 69 LS para el suelo rústico, aunque cabía la posibilidad de que el Ayuntamiento estableciera una prohibición total o parcial de edificación en una zona determinada cuando encargara proyectos de urbanización, con una vigencia de dos años, renovable por otros dos cuando estuviera en tramitación un proyecto de urbanización (Art. 307)<sup>8</sup>.

Encuadraba como tales zonas exteriores:

- a) Los bordes de carreteras y caminos (Art. 300), en los que las edificaciones se ajustarían al régimen de retranqueos previsto en la ley de 7 de abril de 1952 de carreteras. En cuanto a volumen regía el de la edificación abierta y Ciudad-Jardín con una ocupación máxima del 40% de la parcela.

---

8. Similar, aunque con mayores plazos, al que estableció el art. 22 LS para la suspensión de licencias de parcelación y edificación cuando se estuviera elaborando o tramitando un plan de ordenación.

- b) Barriadas satélites y suburbanas (Art. 301). A falta de proyectos de alineaciones y rasantes, se acomodarán al régimen de las parcelas colindantes y, si fueran distintas, se podrá elegir entre las de las anteriores, prescindiendo del retranqueo en la ciudad-Jardín. Cabía la posibilidad de establecer regímenes especiales conforme a la realidad del uso, volumen y estética.
- c) Núcleos rurales (Art. 302). Permitía optar entre el régimen de Ciudad-Jardín con alineación en la calle o por la Edificación abierta con máximo de planta baja y tres plantas elevadas en 14 m., con retranqueo de 3 m. a linderos.
- d) Colonias de urbanización particular (Art. 303). Se les aplicaría el régimen de Ciudad-Jardín en la ordenación y edificación de nuevas colonias.
- e) Explotaciones agrícolas y forestales (Art. 304). Se permitían las edificaciones inherentes a la explotación y la construcción de viviendas para el personal, conforme al régimen de los núcleos rurales.
- f) Instalaciones industriales (Art. 305). Las previstas para la ordenación industrial siempre que no existiera prohibición municipal para su instalación. Las peligrosas e insalubres con una distancia mínima de 300 m. a edificios habitados y la creación de una servidumbre indemnizable de inedificación en el mismo radio. Las edificaciones no tendrían medianerías y se retranquearían 5 m. de los linderos.
- g) Edificios aislados en el campo (Art. 306). En parcela mínima de 1.000 m<sup>2</sup> con el régimen de la Ciudad-Jardín. Los edificios de uso público de tipo residencial, sanitario, de turismo, etc., conforme al régimen de la edificación aislada.

### **2.3. Condiciones generales de la edificación (Tít. II)**

Diferencia entre las condiciones higiénicas (Arts. 131-144), las constructivas (Arts. 145-155) y las sanitarias (Arts. 156-210).

En las condiciones higiénicas se distingue entre las exigibles a las nuevas viviendas (Arts. 131-139) y a las obras de reforma, ampliación y consolidación de las existentes (Arts. 140-144). Las primeras responden a las condiciones higienistas sobre programa mínimo, dimensiones de habitaciones, distribución, iluminación y ventilación, cuartos oscuros, escaleras, buhardillas y semisótanos. En las reformas se regulan la apertura de huecos, tabiquería, estructuras, ampliaciones y consolidación.

Las condiciones constructivas regulan los cimientos, desmontes de solares, rellenos de tierras, zócalos, muros, medianeros, pavimentos, entrecubiertas, escaleras, chimeneas y ascensores.

El régimen de las instalaciones sanitarias es muy preciso en relación con las dependencias y aparatos (Arts. 156-161), evacuación de aguas residuales

(Arts. 162-167) y pluviales (Arts. 168-171), acometida al alcantarillado (Arts. 172-181), aguas industriales (Arts. 182-189), fosas sépticas (Arts. 190-196), adaptación de las fincas existentes (Arts. 197-202), inspección y vigilancia (Arts. 203-210).

## **2.4. Régimen de la urbanización (Tít. III)**

La propia denominación de las Ordenanzas demuestra la importancia de la urbanización, previa la fijación de alineaciones, aunque el Plan tiene mayor contenido al establecer la zonificación y el régimen de cada zona.

En el plano de alineaciones, como “urbanización proyectada”, se definen las alineaciones y el trazado de las vías establecidas en el plano de zonificación. En algunas zonas tiene mayor precisión y delimita las alineación de manzana, bloque y parcela, zonas verdes y equipamientos, con determinaciones propias de Plan Parcial, que posibilite su ejecución directa.

Bajo la rúbrica de “urbanización” las Ordenanzas regulan el régimen de las alineaciones y rasantes (Arts. 211-217), los solares (Arts. 218-226), la parcelación y reparcelación (Arts. 227-234) y la apertura de calles (Arts. 235-241).

La importancia de las alineaciones y rasantes como elementos del Plan se acredita por ser una de sus determinaciones más importantes, por su vigencia oficial, su fijación (Art. 211), modificación (Art. 212), publicidad (Arts. 213-214) y replanteo (Art. 217). Los solares son los espacios edificables (Art. 218), prohibiéndose cuando no lo sean (Art. 219). Sus dimensiones mínimas (Art. 220), inedificabilidad (Art. 221), servicios (Art. 222), cierres (Art. 223), limpieza (Art. 224), aceras (Art. 225) y apremio (Art. 226).

Regula la parcelación como un derecho de la propiedad (Arts. 227 y 232), objeto de licencia (Art. 228) y proyecto (Art. 229), la reparcelación obligatoria (Art. 230), municipal (Art. 231) por expropiación (Art. 233) y la edificación urgente de manzana (Art. 234).

La apertura de calles se prevé como un derecho de los propietarios (Art. 235) conforme al proyecto (Art. 236), con obligación de establecer servicios (Art. 238), reintegro de los gastos realizados (Art. 240) y posterior incautación por el Ayuntamiento (Art. 141).

## **2.5. Tramitación de expedientes (Tít. IV)**

Fija las disposiciones generales (Arts. 242-249) para la tramitación de los expedientes de obras de nueva planta (Arts. 250-255), reforma (Arts. 256-262), menores (Arts. 263-264), conservación, ruina, apeo y demolición (Arts. 265-284), pequeñas construcciones (Arts. 285-287), vallas y andamios (Arts. 288-294), responsabilidades y garantías (Arts. 295-298).



El principio del régimen general es la solicitud y obtención de licencia (Arts. 242 y 243), su caducidad (Art. 244) y las modificaciones del proyecto (Art. 245). Define el concepto de obras y las clasifica (Arts. 248 y 249). En el apartado sobre responsabilidades y garantías regula las obras sin licencia (Art. 295), las realizadas fuera de alineación (Art. 296), las obligaciones del concesionario (Art. 297) y la responsabilidad de los técnicos privados (Art. 298).

## **2.6. Disposiciones complementarias (Tít. VI)**

El artículo 308 deroga “cuantos Reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones municipales en vigor, se opongan a las presentes Ordenanzas”. Implicó la derogación de las del II Ensanche que, a pesar de ello, se siguieron aplicando, aunque las mayores alturas de las nuevas hizo que, en este aspecto ventajoso, se les reconociera su vigencia en las últimas manzanas desarrolladas vigente el Plan General.

Respecto a las condiciones higiénico-sanitarias de las viviendas consideró que eran mínimas las establecidas, sin perjuicio de las competencias de la Fiscalía de la Vivienda.

## **3. CONCLUSIÓN**

Las Ordenanzas del Plan General de alineaciones fueron su instrumento normativo, muy importante por la clara insuficiencia y escaso contenido del resto de sus documentos. Se sitúan en una época intermedia entre el “urbanismo de obra pública” decimonónico y el del planeamiento integral, que se estableció a partir de la Ley del Suelo de 1956. Por ello sus determinaciones exceden de las propias de las Ordenanzas históricas para tener el contenido integral que, posteriormente, asumieron la Memoria y las Normas urbanísticas de los Planes Generales, por un lado, y las Ordenanzas de los Planes Parciales por otro, diferenciando claramente el contenido normativo urbanístico de las primeras y el de las condiciones de las obras de edificación de las segundas.